

Tilburg University

**Position Paper voor het Tweede Kamer Rondetafelgesprek inzake de Stikstofproblematiek en Natura 2000 - 21 juni 2021**

Bastmeijer, Kees

*Publication date:*  
2021

*Document Version*  
Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

*Citation for published version (APA):*  
Bastmeijer, K. (2021). *Position Paper voor het Tweede Kamer Rondetafelgesprek inzake de Stikstofproblematiek en Natura 2000 - 21 juni 2021*. (pp. 1-9).

**General rights**

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

**Take down policy**

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

---

*Position Paper*  
*Rondetafelgesprek Stikstofproblematiek*  
*Tweede Kamer – 21 juni 2021*

---

Prof. Kees Bastmeijer  
Hoogleraar natuurbeschermings- en waterrecht, Tilburg University  
Waddenacademie, Portefeuillehouder Natuur & Recht  
Juni 2021

Gezien het doel en de vereiste beperkte lengte van dit document richt ik de bespreking tot enkele kenmerken van het stikstofdossier die vanuit juridisch perspectief in belangrijke mate verklaren waarom het stikstofprobleem ook een juridisch probleem blijft:

1. **Te veel nadruk op een politiek compromis;**
2. **Te weinig urgentie**, vooral gezien het feit dat Nederland al geruime tijd in strijd is met het verslechtingsverbod van de Habitatrictlijn. Er is ook **te weinig ambitie** in rijksbeleid en **te weinig tempo en concreetheid** in gebiedsprocessen om met voldoende juridische en ecologische zekerheid te kunnen stellen dat de kritische depositiewaarden en – daarmee verband houdend – de Natura 2000-doelen gehaald gaan worden;
3. **Te weinig grip op bronbeleid** door de rechtspraak van de Nederlandse bestuursrechter.

Hieronder worden deze zorgen kort besproken, telkens gevolgd door een aanbeveling. Vanzelfsprekend vraagt een oplossing van het stikstofprobleem uiteindelijk vooral het nemen van maatregelen. Daarbij is het belangrijk om niet alleen te kijken naar verminderen van deposities maar ook in te zetten op actief natuurherstel: niet alleen om verslechtering te voorkomen (ad 2) maar ook om herstel te waarborgen; niet alleen in Natura 2000-gebieden maar ook daarbuiten.

### **Ad 1) Politiek compromis vs juridisch houdbare oplossing**

De zoektocht naar oplossingen voor het stikstofprobleem wordt al decennialang gedomineerd door politieke compromissen, die steeds opnieuw strijdig blijken te zijn met het EU-natuurbeschermingsrecht, in het bijzonder met het Natura 2000-regime van artikel 6 van de Habitatrictlijn. Het Programma Aanpak Stikstof (PAS) was al een noodoplossing maar ook die ging – op aangeven van het EU Hof van Justitie (hierna: HvJEU)<sup>i</sup> - bij de bestuursrechter onderuit. Tegen deze achtergrond mocht worden verwacht dat na de PAS-uitspraken één ding helder zou zijn: een volgende poging om het probleem op te lossen moet uitgaan van de eisen van het EU-recht en niet van een politiek compromis. Dit uitgangspunt leek kort na de uitspraken aanvaard te worden maar nog voordat de Commissie Remkes met

een lange termijn-advies kon komen was de politiek al opnieuw bezig met een compromis zoeken. Hieronder zal worden aangegeven dat dit tot op heden niet heeft geleid tot een juridisch kansrijke aanpak.

### **Aanbeveling:**

Stop met het accent leggen op het vinden van een politiek compromis, maar zorg dat de oplossing juridisch houdbaar is. Richt u daarbij op jurisprudentie van het HvJEU (zie ad 3). Vanuit die jurisprudentie bezien is een sluitend verhaal vereist over hoe en wanneer met juridische en ecologische zekerheid de kritische depositiewaarden en - daarmee verband houdend - de intandhoudingsdoelstellingen van Natura 2000-gebieden gehaald gaan worden. Dit vraagt om een aanzienlijk meer ambitieuze doelstelling op rijksniveau en effectieve gebiedsprocessen die leiden tot een sluitend verhaal op Natura 2000-gebiedsniveau. Dit laatste niveau is namelijk het niveau waarop getoetst wordt. Van dit sluitende verhaal kan vervolgens met veel meer juridische zekerheid ruimte voor de economie worden afgeleid.

### **Ad 2) Urgentie: Het gaat niet alleen om het halen van doelen in de toekomst want Nederland is nu al in strijd met het verslechteringsverbod van artikel 6, lid 2 van de Habitatrichtlijn.**

De door Greenpeace<sup>ii</sup> aangehaalde onderzoeksrapporten en andere onderzoeken tonen aan dat verschillende stikstofgevoelige Natura 2000-habitattypen (bijv. oude eikenbossen) in areaal en/of kwaliteit verslechteren door een langdurig te hoge stikstofbelasting. Experts geven ook aan dat deze verslechtering zal voortzetten vanwege de decennialange cumulatie van stikstof in de bodem en dat beperkte en over lange tijd gefaseerde depositievermindering niet zal helpen.

Daarmee schendt Nederland artikel 6, lid 2 van de Habitatrichtlijn, welke bepaling Nederland er al bijna drie decennia toe verplicht om maatregelen te nemen om verslechtering in de Natura 2000-gebieden te voorkomen (hierna: 'verslechteringsverbod'). Rechtspraak van het HvJEU maakt duidelijk dat naleving van deze bepaling gericht moet zijn op preventie<sup>iii</sup> en voorzorg en dat niet mag worden gewacht totdat causale verbanden zijn bewezen. Nu verslechtering en directe relaties met stikstofoverbelasting wel aangetoond worden is helder dat er al lange tijd sprake is van schending van artikel 6, lid 2. De door Greenpeace aangekondigde rechtszaak (in belangrijke mate gebaseerd op dit verslechteringsverbod) moet dan ook zeer kansrijk worden geacht.

Dit alles raakt niet alleen de natuur maar ook sociaaleconomische belangen. Vooral bij onvoldoende overheidsoptreden is te verwachten dat niet alleen nieuwe plannen en projecten ter discussie staan, maar ook steeds vaker om intrekking van bestaande vergunningen zal worden verzocht als noodzakelijke maatregel in de zin van artikel 6, lid 2 Hrl. Dit jaar zijn hierover al meerdere rechtszaken gevoerd en de uitspraken maken duidelijk dat afwijzing van die verzoeken een hoge motiveringsplicht van overheden vergt,<sup>iv</sup> een motivering die op dit moment nog onvoldoende kan worden ingevuld zonder het totaalverhaal als bedoeld onder ad 1).

### **Aanbeveling:**

Volg het advies van experts op om verslechtering zo snel mogelijk ongedaan te maken en verdere verslechtering te voorkomen door op zo kort mogelijke termijn de stikstofdepositie te verlagen tot onder de wetenschappelijk vastgestelde Kritische Depositie Waarde (KDW) voor Natura 2000-gebieden. In dit verband moet erop worden gewezen dat herstelmaatregelen in gebieden belangrijk zijn maar geen blijvende werking hebben en strijdigheid met het verslechteringsverbod niet kunnen wegnemen. Zorg ook voor het onder 1) bedoelde sluitende verhaal over hoe de KDW en Natura-doelen in gebieden gehaald zullen gaan worden omdat anders niet kan worden uitgelegd waarom verzoeken tot intrekking van vergunningen afgewezen kunnen worden.

### **Ad 3) Herstel grip op bronbeleid door wetswijziging: De sterk nationaalrechtelijke oriëntatie van de Nederlandse bestuursrechter leidt tot beperkte grip op bestaande en nieuwe bronnen van stikstofemissie en laat met EU-recht strijdige situaties langer voortbestaan**

De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna ABRvS) is van oordeel “dat de algemene opgave om de te hoge stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden terug te brengen moet worden onderscheiden van de besluitvorming over individuele plannen en projecten die tot stikstofdepositie leiden.”<sup>v</sup> Voor een cumulatief milieuprobleem is dit een zeer problematisch standpunt dat op gespannen voet staat met het vereiste dat bij de toetsing van plannen en projecten juist ook naar cumulatieve effecten gekeken wordt (artikel 6, lid 3 van de Habitatrictlijn). De ABRvS heeft in algemene zin een sterke neiging om het accent te leggen op nationaalrechtelijke overwegingen en bestuursrechtelijke beginselen (bijv. rechtszekerheid), ook wanneer dat evident leidt tot frustratie van het invullen van EU-resultaatsverplichtingen en het voortduren of versterken van overtreding van het hierboven besproken verslechteringsverbod van de Habitatrictlijn. De ABRvS geeft de overheid met deze rechtspraak aanzienlijk minder grip op stikstofbronnen en daarmee op de stikstofproblematiek.

Hieronder volgen **vijf voorbeelden** van lijnen in de ABRvS-rechtspraak die geen recht doen aan het Natura 2000-regime. Steeds wordt eerst kort de ABRvS-rechtspraak beschreven, waarna voor ieder voorbeeld wordt uitgelegd waarom de betreffende lijn in strijd moet worden geoordeeld met het Natura 2000-regime (art. 6 Habitatrictlijn), zoals uitgelegd door het HvJEU:

a) *Kleine extra deposities zijn akkoord wanneer effecten van deze extra depositie niet (zelfstandig) ‘meetbaar’ zijn:*

Terwijl gebieden al zwaar overbelast zijn, worden kleine extra stikstofdeposities van nieuwe projecten door de ABRvS akkoord bevonden wanneer volgens een passende beoordeling de ecologische effecten van deze extra depositie niet ‘meetbaar of merkbaar’ zijn.<sup>vi</sup>

Ter onderbouwing van een dergelijke uitleg zou gewezen kunnen worden op de Conclusie van Advocaat Generaal (van het HvJEU) Sharpston in zaak C-258/11 van 22 november 2012, waarin de AG aangeeft dat “plannen of projecten die geen merkbare gevolgen voor het gebied hebben” buiten de reikwijdte van artikel 6, lid 3

vallen omdat anders het gevaar zou bestaan “dat alle activiteiten op of nabij het gebied wegens overdreven wetgevingsijver onmogelijk werden.”<sup>vii</sup> In algemene zin klinkt dit redelijk, maar toepassing van deze redenering in situaties waarin sprake is van vooral een cumulatief probleem, waarbij bovendien al een zware overbelasting van Natura 2000-gebieden aan de orde is, zou een goede werking van artikel 6, lid 3 frustreren. Het HvJEU heeft het criterium van ‘merkbare’ effecten dan ook niet overgenomen en heeft juist duidelijk gemaakt te hechten aan de toetsing van cumulatieve effecten. In dit verband kan ook gewezen worden op de kritische houding ten aanzien van de aanvaardbaarheid van drempelwaarden (generieke uitsluiting van activiteiten van de werking van artikel 6, lid 3). Deze discussie heeft natuurlijk ook specifiek gespeeld ten aanzien van stikstof. Advocaat-Generaal Kokott wijst in haar Conclusie in de PAS-zaak in dit verband op het “death by a thousand cuts”-risico (overigens ook al genoemd door AG Sharpston in bovengenoemde Conclusie) en benadrukt daarom juist het belang van een zeer brede toepassing van artikel 6, lid 3 met aandacht voor cumulatie: “Derhalve dienen in de door artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn voorgeschreven beoordeling in beginsel alle verschillende bronnen van stikstof te worden betrokken die bijdragen aan de stikstofdepositie in een bepaalde beschermingszone.”<sup>viii</sup>

b) ***Beperkte cumulatietoets:***

Ook in bredere zin wordt met de rechtspraak van de ABRvS de verplichting tot het beoordelen van cumulatieve effecten in het kader van de toetsing van nieuwe plannen en projecten sterk ingeperkt. Zo hoeft niet gekeken te worden naar activiteiten die in het verleden zijn vergund en al zijn of worden uitgevoerd.<sup>ix</sup> Ook bij ‘intern salderen’ (zie onder c) en d)) hoeft volgens de ABRvS niet naar cumulatie gekeken te worden.<sup>x</sup> En bij de toetsing van bijvoorbeeld bestemmingsplannen mag de cumulatieve toets volgens de ABRvS ook achterwege worden gelaten.<sup>xi</sup>

Het HvJEU heeft echter duidelijk gemaakt dat ook naar cumulatie met effecten van al in uitvoering zijnde plannen en projecten gekeken moet worden: “Artikel 6, lid 3, van de Habitatrichtlijn verlangt van de nationale autoriteiten dat zij in het kader van het onderzoek van de cumulatieve gevolgen alle projecten in aanmerking nemen die samen met het project waarvoor een vergunning is aangevraagd, significante gevolgen kunnen hebben, rekening houdend met de doelstellingen van deze richtlijn, ook al dateren zij van vóór de datum waarop deze richtlijn in nationaal recht is omgezet.”<sup>xii</sup> Het HvJEU heeft ook uitgelegd dat “wanneer het cumulatieve effect van projecten buiten beschouwing wordt gelaten, zulks in de praktijk tot gevolg heeft dat alle projecten van een bepaald type aan de beoordelingsverplichting kunnen worden onttrokken, hoewel zij tezamen een aanzienlijk milieueffect kunnen hebben.”<sup>xiii</sup> Het HvJEU heeft voorts in 2005 al duidelijk gemaakt dat ook bij bestemmingsplannen de cumulatie moet worden beoordeeld, ook al volgen er nog andere beslismomenten: “Ook al geven bestemmingsplannen zelf geen machtiging voor ontwikkelingsprojecten en al moet daarvoor volgens de gewone procedure een vergunning worden afgegeven, toch hebben zij volgens de Commissie een belangrijke invloed op de beslissingen ter zake. Ook voor die plannen moet dus een passende beoordeling van hun gevolgen voor het betrokken gebied worden

gemaakt.”<sup>xiv</sup> Ook de Europese Commissie benadrukt de brede reikwijdte van de verplichting om cumulatieve effecten te beoordelen: “De combinatiebepaling betreft andere plannen of projecten die reeds zijn afgerond, die zijn goedgekeurd maar niet afgerond, of daadwerkelijk zijn voorgesteld.”<sup>xv</sup>

c) ***Intern salderen: inzet technologie voor alleen economische groei:***

Wanneer een veehouderij uitbreidt van bijvoorbeeld 2 naar 3 stallen, is er volgens de ABRvS geen vergunning nodig wanneer de emissie van het uitgebreide bedrijf door bijvoorbeeld nieuwe technologie onder de maximaal toegestane emissie van de oude vergunning blijft (zgn ‘intern salderen’).<sup>xvi</sup>

Deze uitleg frustreert een goede werking van artikel 6, lid 3. Er is immers duidelijk sprake van een nieuw plan of project dat op grond van deze bepaling in de nieuwe situatie – rekening houdend met de staat van het Natura 2000-gebied, de in deze nieuwe situatie geldende Natura 2000-doelen, rekening houdend met cumulatie, e.d. – conform artikel 6, lid 3 moet worden beoordeeld. In een al overbelaste situatie (stikstofbelasting boven de KDW) moet dan kunnen worden uitgelegd waarom een dergelijke bedrijfsuitbreiding met gelijkblijvende emissies en deposities niet tot ‘redelijke wetenschappelijke twijfel’ leidt voor wat betreft de realisatie van de Natura 2000-doelstellingen. Met de ABRvS-rechtspraak wordt deze toets op grond van bestuursrechtelijke overwegingen omzeild. Ook bestaat zo minder grip op naleving van het verslechteringsverbod. De ABRvS maakt het immers mogelijk om zonder tussenkomst van de overheid nieuwe technologie in te zetten voor vergroting van bedrijven, terwijl deze technologie juist ook nodig is voor verlaging van emissies van bestaande bronnen.

d) ***Intern salderen: zelfs geen vergunning vereist wanneer dit leidt tot toename van de depositie door gebruik van ‘latente vergunningsruimte’:***

Bij intern salderen (zie onder c) mag ook gebruik worden gemaakt van emissieruimte die onder de oude vergunning nooit is gebruikt (zgn. ‘latente ruimte’). Hierdoor is het mogelijk dat in een oude situatie 70% van de vergunde stikstofemissieruimte daadwerkelijk wordt gebruikt en dat (door gebruik van ook de latente ruimte in de vergunning) in de nieuwe situatie de feitelijke emissie met max. 30% toeneemt. Omdat de ABRvS uitgaat van de juridische (bestuursrechtelijke) werkelijkheid (nl. de vergunde rechten) en niet de feitelijke emissie- en depositievermeerdering, is zij van oordeel dat ook in deze situatie geen significante effecten op Natura 2000-gebieden kunnen optreden. Met de inperking van de reikwijdte van de vergunningplicht van de Wet natuurbeheer sinds 1 januari 2020 is volgens de ABRvS in een dergelijke situatie daarom ook geen vergunning meer vereist.

In het verlengde van het gestelde onder c) is weinig aanvullende uitleg nodig om helder te laten zijn dat deze rechtspraak de goede werking van artikel 6, lid 3 frustreert. Deze bepaling beoogt immers te waarborgen dat geen overheidsgoedkeuring (bijv. vergunning) wordt verleend voor plannen en projecten wanneer onzeker is of zij (rekening houdend met cumulatie) significante gevolgen hebben voor Natura 2000-gebieden. Bij een al veel te hoge stikstofbelasting is bij een

verhoging van de depositie al helemaal evident dat voor stikstofgevoelige waarden in Natura 2000-gebieden deze significante gevolgen wel zullen optreden. Onderzoek van EenVandaag en Investigo maakt duidelijk dat het wat betreft deze latente ruimte in vergunningen opgeteld om grote hoeveelheden stikstof gaat. Deze rechtspraak betekent ook dat overheden hun beleid inzake het beperking van emissies (en in ieder geval het niet laten toenemen van emissies) bij intern salderen (zgn. 'afoming') hebben moeten loslaten, waarmee geen bronbeleid meer kan worden gevoerd bij (op intern salderen gebaseerde) bedrijfsuitbreidingen.

- e) *Extern salderen: stikstofverminderende maatregelen mogen worden gebruikt voor nieuwe emissies en bewijslast dat deze maatregelen eigenlijk nodig zijn voor de natuurdoelen en het voorkomen van verslechtering wordt bij milieu-organisaties gelegd:*

De ABRvS laat in haar rechtspraak, ook na de PAS-uitspraken, extern salderen toe. Dit betekent dat onder bepaalde voorwaarden depositieverlaging door maatregelen zoals langzamer rijden of het sluiten van een bedrijf mag worden gebruikt om nieuwe vergunningen te verlenen.

Bij het toelaten van extern salderen toetst de ABRvS echter niet kritisch genoeg aan een belangrijke voorwaarde die in de PAS-uitspraken (van HvJEU én ABRvS) expliciet is geformuleerd. Het HvJEU heeft in het PAS-arrest duidelijk gemaakt dat maatregelen die nodig zijn om de natuurdoelen te halen en natuurverslechtering te voorkomen (zgn. maatregelen in de zin van artikel 6, lid 1- en 6, lid 2 Hrl)<sup>xvii</sup> niet mogen worden gebruikt om (in het kader van artikel 6, lid 3 Hrl) effecten van nieuwe projecten in een passende beoordeling weg te cijferen ('extern salderen'). Concreet betekent dit dat depositieverlagende maatregelen niet mogen worden gebruikt om nieuwe vergunningen te verlenen. Dit is volgens de ABRvS anders wanneer de betreffende maatregelen niet 'nodig' zijn voor het realiseren van de doelen en het voorkomen van verslechtering omdat daarvoor andere maatregelen worden genomen.<sup>xviii</sup> Een verdedigbare positie, maar in het licht van het Hof-arrest en de overbelaste stikstofsituatie in heel Nederland is het dan wel aan de overheid om aan te tonen dat deze uitzonderingssituatie zich voordoet en dat dus een vergunning binnen de kaders van artikel 6 Habitatrictlijn verleend kan worden. Dat verhaal ligt er echter nog niet: de rijksambities en gebiedsprocessen hebben nog niet geleid tot een overtuigend verhaal waarom de KDW en Natura 2000-gebiedsdoelen gerealiseerd gaan worden. Daarmee ligt er dus ook nog geen verhaal om te kunnen uitleggen dat langzamer rijden, bedrijfsbeëindigingen, e.d. gebruikt mogen worden voor het toelaten van nieuwe plannen en projecten met stikstofdeposities. De ABRvS-rechtspraak op dit punt is dus wederom strijdig met artikel 6 van de Habitatrictlijn en zelfs met haar eigen PAS-uitspraak. Wanneer in concrete rechtszaken hierop wordt gewezen lijkt de bovenstaande uitleg door de ABRvS wel erkend te worden, maar wordt de bewijslast eenvoudigweg omgedraaid: als de overheid een vergunning afgeeft op grond van extern salderen en stelt dat het wel goed komt met de doelen en verslechtering, moet een milieu-organisatie die beroep aantekent kennelijk maar bewijzen dat die ruimte eigenlijk nodig was voor het halen van de doelen of het voorkomen van verslechtering.<sup>xix</sup> Wederom een typisch

bestuursrechtelijke houding die past bij marginale toetsing maar niet bij het waarborgen van naleving van EU-recht.

In een recente uitspraak lijkt de Rechtbank Limburg overigens op zeer subtiële wijze deze ABRvS-lijn in twijfel te trekken door bij extern salderen wél een motivering van de vergunningverlenende overheid te eisen voor wat betreft de invulling van de verplichtingen van artikel 6, lid 1 en 2 van de Habitatrichtlijn.<sup>xx</sup>

De optelsom van onder meer deze lijnen (niet volledig) frustreert een goede toepassing van artikel 6, lid 3 van de Habitatrichtlijn. Volgens het HvJEU vereist deze bepaling dat plannen en projecten alleen worden vergund wanneer, mede gelet op cumulatie,<sup>xxi</sup> “er geen redelijke wetenschappelijke twijfel bestaat dat die plannen of projecten geen schadelijke gevolgen hebben voor de natuurlijke kenmerken van de betrokken gebieden.”<sup>xxii</sup> Het HvJEU benadrukt in dit verband de rol van het voorzorgbeginsel:

“In dit verband moet worden vastgesteld dat volgens de rechtspraak in het in artikel 6, lid 3, tweede volzin, van de habitatrichtlijn neergelegde toestemmingscriterium het voorzorgsbeginsel besloten ligt en dat dit criterium het mogelijk maakt om aantasting van beschermde gebieden als gevolg van plannen of projecten op efficiënte wijze te voorkomen. Met een minder streng toestemmingscriterium zou de verwezenlijking van de doelstelling van bescherming van de gebieden waartoe deze bepaling strekt, niet even goed kunnen worden gegarandeerd (arrest Briels e.a., C-388/15, EU:C:2016:583, punt 53 en aldaar aangehaalde rechtspraak).”<sup>xxiii</sup>

Met het vasthouden aan haar eigen oude jurisprudentie laat de ABRvS zien het recht vooral uit te leggen vanuit nationaal-bestuursrechtelijke overwegingen (bijv. rechtszekerheid), ook wanneer dat leidt tot het voortduren of zelfs vergroten van schendingen van het EU verslechteringsverbod (artikel 6, lid 2 Hrl) en het omzeilen van de essentie van de verplichte toetsing van nieuwe plannen en projecten (artikel 6, lid 3 Hrl). Door deze jurisprudentie hebben bevoegde gezagsinstellingen bovendien geen instrument meer in handen om emissieverlaging bij bedrijfsuitbreiding (‘afoming’) af te dwingen (zie onder c) en d)). Dit alles kan niet tot een andere conclusie leiden dan dat de ABRvS-rechtspraak bijdraagt aan het ‘dweilen met de kraan open’-fenomeen dat het stikstofdossier al zo lang kenmerkt.

### **Aanbeveling:**

Door deze jurisprudentie zijn er momenteel weinig waarborgen dat uitbreidingen van bestaande bedrijven en vergunningverlening voor nieuwe bedrijven gepaard zal gaan met substantiële emissie- en depositievermindering. Omdat wijziging van rechtspraak door de ABRvS zelf niet snel te verwachten is (dan was dat immers na de PAS-uitspraken wel gebeurd), zal de wetgever moeten ingrijpen. Indien dit niet gebeurt en bovenstaande rechtspraak wordt gecontinueerd ligt het voor de hand dat milieu-organisaties deze rechtspraak zo spoedig mogelijk gaan voorleggen aan de Europese Commissie, op basis waarvan de Commissie een inbreukprocedure tegen Nederland kan overwegen. Ook kunnen deze lijnen via prejudiciële vragen door het EUHvJ worden getoetst.



- 
- <sup>i</sup> Zie HvJEU, arrest in de zaken C-293/17 en C-294/17, 7 november 2018 (PAS-arrest).
- <sup>ii</sup> Greenpeace pleegt de Nederlandse Staat een onrechtmatige daad en om daar een eind aan te maken eist Greenpeace een veel hogere inzet, gericht op 50% emissiereductie in 2025, 70% in 2030 en 90% in 2035.
- <sup>iii</sup> HvJEU, arrest in de zaken C-293/17 en C-294/17, 7 november 2018, r.o. 87: “87 Om te beginnen moet worden opgemerkt dat met de leden 2 en 3 van artikel 6 van de habitatrichtlijn weliswaar hetzelfde beschermingsniveau wordt beoogd [...], maar dat deze bepalingen niet hetzelfde doel hebben aangezien lid 2 is gericht op het invoeren van preventieve maatregelen, terwijl lid 3 voorziet in een beoordelingsprocedure die is bedoeld om door middel van een voorafgaande controle te garanderen dat voor een plan of project [...]”
- <sup>iv</sup> ABRvS, 20 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:71, r.o. 7 - 7. 2.
- <sup>v</sup> ABRvS, 19 mei 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1054, r.o. 15.15, onder verwijzing naar ABRvS, 30 september 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:2318](#), onder 4.1.
- <sup>vi</sup> Zie o.a. ABRvS 24 februari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:497, ro. 18, in het bijzonder 18.5, maar ook jurisprudentie ná de PAS-uitspraken.
- <sup>vii</sup> Conclusie AG Sharpston in zaak C-258/11, 22 november 2012 (Sweetman), para. 48.
- <sup>viii</sup> Zie Conclusie van Advocaat-Generaal J. Kokott van 25 juli 2018 in de zaken C-293/17 en C-294/17, ‘Coöperatie Mobilisation for the Environment UA e.a. tegen College van gedeputeerde staten van Limburg e.a.’, paragrafen 41-44.
- <sup>ix</sup> ABRvS, 7 oktober 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3111, r.o. 3.2; ABRvS 16 april 2014, nr. 201304768, r.o. 38.2.
- <sup>x</sup> ABRvS, 20 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:71, r.o. 9.8.
- <sup>xi</sup> ABRvS 4 maart 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:683](#) (bestemmingsplan Wijk aan Zee/Beverwijk), r.o. 15.4.
- <sup>xii</sup> HvJEU-arrest in zaak C-142/16, kolengestookte centrale van Moorborg (Duitsland), 26 april 2017, r.o. 61.
- <sup>xiii</sup> HvJEU arrest in zaak C-418/04, r.o. 245 en C-392/96, punten 76, 82.
- <sup>xiv</sup> HvJEU arrest in zaak C-6/04, punt 52.
- <sup>xv</sup> zie Europese Commissie, ‘Mededeling van de Commissie Beheer van Natura-2000-gebieden. De bepalingen van artikel 6 van de habitatrichtlijn (92/43/EEG)’, Brussel, C(2018) 7621 final, Brussel, 21 november 2018, p. 47-48.
- <sup>xvi</sup> ABRvS, 20 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:71, r.o. 7 - 7. 2.
- <sup>xvii</sup> De Europese Commissie maakt duidelijk dat instandhoudingsmaatregelen breed uitgelegd moeten worden en ook buiten het Natura 2000-gebied noodzakelijk kunnen zijn: “The obligation is to establish the necessary conservation measures, irrespective of whether those measures are applied within individual sites, or even in some cases outside the boundaries of sites or across multiple sites. In some cases it may be that a significant component of a Member State’s compliance with Article 6(1) is through measures of a broader scope which nevertheless contribute to site-specific conservation objectives and are adapted to the ecological requirements of protected habitats and species in the SAC.” Zie Europese Commissie, ‘Managing Natura 2000 sites. The provisions of Article 6 of the Habitats Directive 92/43/EEC’, C(2018) 7621 final, Brussels, 21 november 2018, p.19-20.
- <sup>xviii</sup> Zie ABRvS, 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603, r.o. 14.3.
- <sup>xix</sup> Zie ABRvS, 30 september 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:2318](#), onder 4.2: “Provinciale staten hebben gesteld dat - voor zover nodig - andere maatregelen dan de aankoop van de saldogevende bedrijven en intrekking van de vergunning daarvan, worden getroffen voor het behoud, de verbetering of het herstel van de natuurwaarden in de betrokken Natura 2000-gebieden. Gelet daarop, **slaagt het niet nader onderbouwde betoog van SBBM en VMM**, dat de aankoop van de saldogevers en de intrekking van de vergunning daarvan niet als mitigerende maatregel in de passende beoordeling kon worden betrokken, niet” (markering toegevoegd door auteur).
- <sup>xx</sup> Rechtbank Limburg, zaaknummer 18/2813, 19 mei 2021, r.o.14: “Uit het voorgaande vloeit echter tevens voort dat verder niet heeft kunnen volstaan met de enkele vergelijking van de toename en de afname in het kader van artikel 6, derde lid, van de Hrl, maar zich eveneens had moeten vergewissen van de staat van instandhouding en instandhoudingsdoelstellingen van de betrokken Natura 2000-gebieden, in hoeverre daarvoor herstel- en verbetervoorstellen gelden, in verband daarmee andere maatregelen (moeten) worden getroffen en wat daarvan het te verwachten resultaat is.”

---

<sup>xxi</sup> Zie o.a. HvJEU-arrest in zaak C-142/16, kolengestookte centrale van Moorborg (Duitsland), 26 april 2017, r.o. 61: "Artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn verlangt van de nationale autoriteiten dat zij in het kader van het onderzoek van de cumulatieve gevolgen alle projecten in aanmerking nemen die samen met het project waarvoor een vergunning is aangevraagd, significante gevolgen kunnen hebben, rekening houdend met de doelstellingen van deze richtlijn, ook al dateren zij van vóór de datum waarop deze richtlijn in nationaal recht is omgezet." Zie ook HvJEU arrest in zaak C-418/04, r.o. 245; C-392/96, punten 76, 82), waarin het HvJEU uitlegt dat "wanneer het cumulatieve effect van projecten buiten beschouwing wordt gelaten, zulks in de praktijk tot gevolg heeft dat alle projecten van een bepaald type aan de beoordelingsverplichting kunnen worden onttrokken, hoewel zij tezamen een aanzienlijk milieueffect kunnen hebben." Zie ook Europese Commissie, 'Mededeling van de Commissie Beheer van Natura-2000-gebieden. De bepalingen van artikel 6 van de habitatrichtlijn (92/43/EEG)', Brussel, C(2018) 7621 final, Brussel, 21 november 2018, p. 47-48.

<sup>xxii</sup> Zie bijv. HvJEU, arrest in de zaken C-293/17 en C-294/17, 7 november 2018 (PAS-arrest), r.o. 112 en HvJEU, C-142/16, 26 april 2016, r.o. 33.

<sup>xxiii</sup> HvJEU, C-142/16, 26 april 2016, r.o. 40.